

POLICY BRIEF

Agustus 2015

Mengintegrasikan Perencanaan Pembangunan Desa

Pendahuluan

Dalam norma pasal 79 UU No 6/2014 tentang Desa (UU Desa) ditegaskan bahwa dokumen RPJM Desa dan RKP Desa menjadi satu-satunya dokumen perencanaan pembangunan di desa. Kedudukan dokumen perencanaan desa yang kuat ini menyiratkan makna bahwa desa berdaulat secara politik untuk mengkonsolidasikan seluruh program/kegiatan pembangunan di desa. Apakah pihak di luar desa tidak diperbolehkan lagi terlibat dalam pembangunan di desa? Tentu tidak. Mereka dapat terlibat dalam pembangunan di desa setelah memberi informasi dan berkoordinasi dengan desa. Artinya, tidak boleh ada program/kegiatan yang masuk ke desa tanpa diketahui dan direncanakan di dalam dokumen perencanaan desa. Karena itu dibutuhkan sinergi antarpihak dalam perencanaan pembangunan di desa.

Sinergi perencanaan pembangunan desa tidak hanya dilakukan ke pihak eksternal, namun secara internal pun harus dilakukan. Misalnya, masa jabatan kepala desa 6 tahun harus bersinergi dengan periode waktu RPJM Desa. Sinergi secara internal ini ternyata belum banyak dilakukan, seperti terungkap dalam forum *roundtable discussion* yang diselenggarakan IRE. Upaya mensinergikan dokumen RPJM Desa dengan RPJM Daerah pun belum terjalin secara baik, (IRE, 2015). Hal ini belum sejalan dengan kon-

struksi UU Desa yang menghendaki perencanaan pembangunan desa sebagai salah satu sumber masukan bagi perencanaan pembangunan daerah. Kini dengan Permendagri No 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, sinergi antar perencanaan pembangunan desa dan supradesa dipandu langkah-langkahnya. Kelompok strategis yang berperan mensinergikan ini adalah Tim Penyusun yang berjumlah 7-11 orang dan dibentuk oleh Kepala Desa.

Peluang mensinergikan antar rencana program/kegiatan yang disediakan Permendagri 114/2014 bukannya tanpa tantangan. Pelembagaan musyawarah desa (Musdes) dan musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) berbeda secara tatakala dan tujuan dengan perencanaan pembangunan daerah. Perbedaan inilah yang musti segera dicarikan jalan keluarnya. Terlebih lagi saat ini sistem perencanaan pembangunan terdiri dari tiga bagian, yang satu dengan lainnya musti saling bersinergi dan terintegrasi. Karena itu pertanyaan pentingnya adalah bagaimana merumuskan peta jalan untuk mensinergikan dan mengintegrasikan antar sistem perencanaan pembangunan?

Devolusi Perencanaan

Asas rekognisi dan subsidiaritas yang dianut UU Desa berimplikasi pada pemberlakuan devolusi politik untuk desa. Devolusi politik inilah yang

• menjadi landasan bagi desa untuk melaksanakan prinsip devolusi perencanaan desa. Definisi devolusi merujuk pada rumusan Kai Weigrich (2007:225) adalah *“the transfer of power from higher to lower units of any system.”* Dalam praktiknya devolusi ini sering digunakan untuk menyerahkan tanggungjawab dan kewenangan dari pemerintahan nasional ke pemerintahan lokal. Beragam penggunaan istilah devolusi yang sejauh ini ditemukan. Bank Dunia misalnya, menggunakan devolusi berbeda secara berjenjang dengan dekonsentrasi dan delegasi untuk redistribusi kewenangan, tanggungjawab dan sumberdaya keuangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Dari tiga konsep ini devolusi merupakan bentuk penyerahan kekuasaan paling kuat, disusul delegasi dan yang paling lemah adalah dekonsentrasi. Dalam konsep devolusi penyerahan kekuasaan ini diberikan kepada entitas politik yang kepadanya dipercayakan pula untuk membuat keputusan sendiri atas pelaksanaan tanggungjawab dan kewenangannya. Karena itu, dalam konteks ini menurut Kai Weigrich, devolusi dikategorikan sebagai desentralisasi politik.

Lantas prasyarat apa yang musti ada untuk menjalankan devolusi ini? Apakah desa relevan memperoleh devolusi ini? Dari pengertian di atas nampak bahwa prasyarat utama bagi unit penerima devolusi adalah suatu entitas politik. Jika mengacu pada definisi desa yang dirumuskan oleh UU Desa, maka desa merupakan entitas politik karena merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wilayah dan berkewajiban mengurus urusan publik. Karena itu desa dalam konstruksi UU Desa memenuhi prasyarat utama untuk memperoleh devolusi. Dengan sendirinya proses kelembagaan yang terjadi di dalam desa akan berlaku prinsip-prinsip devolusi ini. Dalam urusan perencanaan pembangunan desa, maka devolusi perencanaan diberlakukan karena konskuensi dari bekerjanya prinsip-prinsip devolusi atau desentralisasi politik sebagaimana dijelaskan di atas tadi. Dengan kata lain, perencanaan pembangunan desa yang saat ini dilakukan berdasarkan UU Desa, terpisah dengan perencanaan daerah yang merujuk UU Pemda (UU 23/2014) dan perencanaan nasional yang dipandu UU SPPN (UU 25/2004).

Bagaimana mengoperasionalkan prinsip devolusi perencanaan desa? Berpijak pada ke-

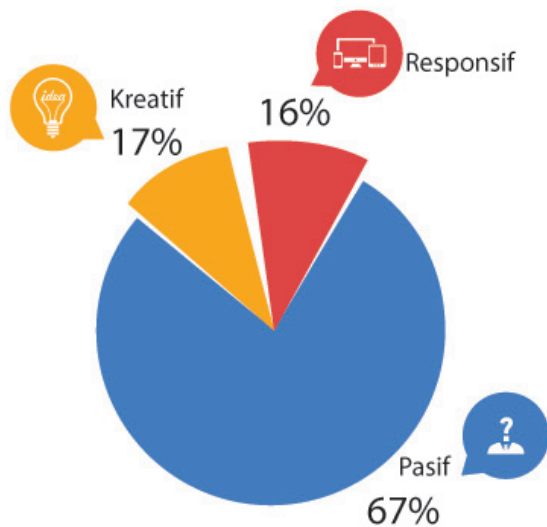
tentuan pasal 79 ayat (1) dan ayat (4) UU Desa secara lugas dimandatkan bahwa pemerintah desa menyusun dokumen RPJM Desa dan RKP Desa sebagai satu-satunya dokumen perencanaan di desa. Hal ini menandakan bahwa desa memiliki kewenangan atributif untuk menyusun perencanaan desa secara mandiri dan demokratis. Artinya, desa berkuasa penuh untuk menjalankan proses perencanaan desa dan membuat keputusan secara demokratis atas proses perencanaan desa tersebut. Dengan devolusi perencanaan desa yang demikian, maka pihak supradesa musti menghormatinya dan jika ada urusan-urusan yang terkait dengan desa, wajib hukumnya untuk berkoordinasi terlebih dahulu dengan desa. Situasi ini menyebabkan dokumen perencanaan desa (RPJM Desa, RKP Desa) menjadi masukan bagi supradesa dalam menyusun perencanaan program/kegiatan yang berskala lokal desa (Pasal 79 ayat (6) UU Desa).

Daerah Mengabaikan

Pengalaman IRE selama mengawal pelaksanaan UU Desa, khususnya dalam penyusunan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa), menemukan beberapa hal yang krusial. **Pertama, harmonisasi antar regulasi perencanaan pembangunan desa.** Regulasi teknis turunan dari UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, belum harmonis dengan Permendagri 114/2014. Peluang terjadinya disharmoni muncul pada tatakala waktu proses penyusunannya maupun substansi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan RKP Desa tahun 2016. Menyusun RKPD tahun 2016 membutuhkan Musrenbang desa pada bulan Januari 2015, pada rentang waktu Januari-Juni desa pun harus menyelenggarakan Musdes untuk menyusun RKP Desa. Setelah Musdes selesai gelaran Musrenbang desa pun harus kembali dilaksanakan pada bulan Juli-September 2015. Artinya, masyarakat desa akan sering bermusyawarah dan membicarakan tema yang kurang lebih sama. Suatu proses yang melelahkan dan mengulang-ulang hal yang sama.

Kedua, daerah beragam merespon Permendagri 114/2014. Ada tiga tipologi daerah dalam merespon terbitnya Permendagri No 114/2014 ini. **Gambar 1** memperlihatkan bahwa seba-

**Tipe Daerah
Dalam Memfasilitasi Penyusunan RKP Desa 2016**



gian besar daerah bertipe daerah pasif. Daerah ini tahu adanya Permendagri 114/2014 tetapi belum menindaklanjuti secara maksimal untuk memfasilitasi desa-desa menyusun RKP Desa 2016. Tipologi ini pun bervariasi, ada yang masih berpedoman pada Permendagri 66/2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Ada pula yang membiarkan desa mempedomani Permendagri 114/2014. Pada daerah bertipe pasif ini peluang terjadinya *missing link* perencanaan desa dengan supradesa terbuka lebar. Pun begitu dengan nalar yang mengedepankan teknokrasi akan menguat daripada nalar demokratisasi yang dilembagakan melalui Musdes. Daerah bertipe pasif antara lain Kabupaten Sleman, Bantul, Purworejo, dan Magelang. Sementara itu daerah responsif adalah kabupaten yang sudah berusaha menyusun petunjuk teknis penyusunan RKP Desa 2016 berdasarkan Permendagri 114/2014. Daerah bertipe responsif, contohnya Kabupaten Gunungkidul. Sedangkan daerah kreatif adalah kabupaten yang sudah melakukan upaya serius dan kreatif dalam penyusunan RKP Desa, sesuai mandat UU Desa, namun belum tentu selaras dengan pedoman yang digariskan Permendagri 114/2014. Daerah bertipe ini, contohnya Kabupaten Kebumen.

Ketiga, tanpa landasan kewenangan desa yang legal. Banyak kabupaten yang mengabaikan ketentuan Pasal 37 PP 43/2014 dan Pasal 19 Permendesa 1/2015 perihal Peraturan Bupati tentang Daftar Kewenangan Desa. Akibatnya desa mengalami kesulitan dalam menyusun RKP Desa. Dari sejumlah kabupaten yang mengikuti

roundtable discussion, hanya Kabupaten Gunungkidul dan Kebumen yang sudah memiliki usaha untuk menerbitkan Raperbup tentang Daftar Kewenangan Desa. Sedangkan di Indonesia yang sudah menerbitkan Peraturan Bupati tentang Daftar Kewenangan Desa adalah Kabupaten Sidoarjo dan Sumbawa.

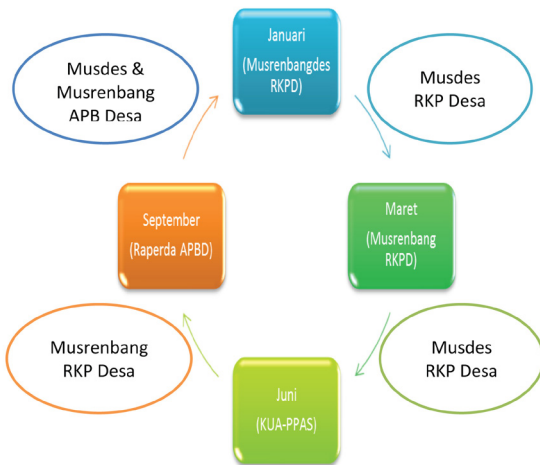
Keempat, mengusulkan kewenangan desa diatur dan diurus kabupaten. Ketentuan Pasal 43 dan 51 Permendagri No 114/2014 membuka ruang bagi desa untuk mengusulkan prioritas program/kegiatan pembangunan desa dan kawasan perdesaan ke kabupaten. Usulan prioritas ini disebut DU RKP Desa (Daftar Usulan Rencana Kerja Pemerintah Desa). Proses usulan ini bisa *missing time* karena DU RKP Desa untuk dua tahun anggaran berikutnya (H+2), bukan tahun anggaran berikutnya (H+1). Lampiran Permendagri No 114/2014 memberikan contoh format RKP Desa yang isinya hanya berdasarkan 4 bidang kewenangan desa. Bagaimana status usulan prioritas program/kegiatan dalam DU RKP Desa ini? Apakah kewenangan desa bisa diatur dan diurus oleh kabupaten?

Berdasarkan enam hal krusial yang ditemukan IRE tadi, terungkap jelas bahwa asas devolusi perencanaan desa membutuhkan sinkronisasi dengan UU SPPN dan UU Pemda. Sinkronisasi ini penting untuk menghindari dis-integrasi perencanaan pembangunan desa, baik secara teknis maupun substansi.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan-temuan yang telah diuraikan di atas maka penting direkomendasikan beberapa agenda kebijakan seperti berikut ini, yaitu:

1. **Pemerintah pusat segera mengagendakan sinkronisasi regulasi teknis perencanaan nasional (SPPN), perencanaan daerah dan perencanaan desa.** Regulasi teknis yang dibutuhkan secepatnya adalah Surat Edaran Bersama antara Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri untuk memandu proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) tahun 2016 yang integratif dengan proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja



Pemerintah Daerah (RKP). Hal ini sangat mendesak dilakukan karena untuk melaksanakan ketentuan Permendagri No 114/2014 di satu sisi dan mengisi kekosongan pedoman teknis perencanaan daerah (UU No 23/2014) dan nasional (UU 25/2004) yang seharusnya harmonis dengan UU Desa.

2. **Pemerintah daerah kabupaten/kota diharapkan segera menetapkan Peraturan Bupati tentang Daftar Kewenangan Desa Bersifat Asal Usul dan Lokal Berskala Desa.** Dalam penetapan daftar kewenangan desa ini harus ditempuh melalui proses identifikasi program/kegiatan SKPD yang masuk ke desa, serta inventarisasi desa-desa atas kewenangan asal usul dan lokal berskala desa yang telah terbukti mampu dan sebenarnya dapat dilaksanakan desa. Bagi daerah kabupaten/kota yang telah menetapkan daftar kewenangan desa, bisa secara pro aktif mengawal desa untuk menetapkan Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa.
3. **Pemerintah daerah kabupaten/kota diharapkan segera menyusun petunjuk teknis penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) tahun 2016 dan seterusnya.** Petunjuk teknis ini saat ini sangat dinanti desa dalam rangka melakukan perencanaan desa sebagaimana telah diatur oleh Permendagri No 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Daerah musti membuat petunjuk teknis karena pedoman yang ada masih bersifat umum dan belum tentu kontekstual di semua kabupaten/kota.
4. **Pemerintah Desa segera mengagendakan kebijakan tentang kewenangan desa dan perencanaan desa.** Segenap stakeholders desa (pemerintah, BPD, lembaga desa, masyarakat) bersama-sama melakukan inventarisasi jenis-jenis hak asal usul/warisan dari leluhur desa yang masih

diberlakukan maupun prakarsa desa/masyarakat. Termasuk menginventarisasi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang selama ini telah dilakukan, atau mampu dan efektif dilakukan atau muncul karena perkembangan desa. Hasil inventarisasi tadi diusulkan ke kabupaten/kota untuk dipilah dan dipilih menjadi daftar kewenangan desa di tingkat kabupaten. Setelah itu desa menetapkan Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa, kemudian dijadikan rujukan untuk menyusun RKP Desa tahun 2016.

Penulis

Sunaji Zamroni, Zainal Anwar, Dina Mariana

Daftar Bacaan

- Wegrich, Kai, 2007, "Devolution", in Bevir, Mark (Ed), *Ecyclopedia of Governance*, California: SAGE Publications, Inc.
- IRE , 2015, "Prosiding Kegiatan *Roundtable Discussion* Integrasi Perencanaan Pembangunan Desa", Yogyakarta: 9 Juli 2015

Regulasi

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Policy Brief ini dipublikasikan oleh Institute for Research and Empowerment

JL. Palagan Tentara Pelajar Km.9,5 Dsn. Tegalrejo RT 01 /RW 09 Desa. Sariharjo, Kec. Ngaglik, Kab. Sleman, Yogyakarta

Telp : 0274-867686
Email : office@ireyogya.org
Website: www.ireyogya.org



IRE-Yogyakarta



@ireyogya